

MINISTERE DE L'INTERIEUR

22 DECEMBRE 2000. - Circulaire ministérielle ZPZ 12 relatif au cadre de référence et de travail des zones de police

A Madame et Messieurs les Gouverneurs de province,

Pour information :

Aux membres du team d'appui provincial,

A Mesdames et Messieurs les Commissaires d'arrondissement,

A Mesdames et Messieurs les Bourgmestres

Madame Gouverneur,

Monsieur le Gouverneur

1. Généralités

Dans la circulaire ZP1 du 10 avril 2000, j'ai indiqué que le Team Fédéral de Suivi et de Soutien (Team FSS) était entre autres chargé de dessiner un cadre général de référence et de travail pour la mise en place phasée de la police locale. Comme première étape, le Team FSS s'est concentré sur la détermination d'un cadre général de référence et de travail pour les zones de police pilotes ZPP. A la demande du TeamFSS, le projet de celui-ci a d'abord été soumis aux ZPP pour avis. Cette circulaire tient compte, là où c'est possible, des avis et considérations recueillis. En outre, les premières leçons, tirées des expériences des ZPP, ont été assimilées dans cette version définitive.

Le but de cette circulaire est donc de donner une orientation générale au fonctionnement de toutes les futures zones de police, fondée sur une approche pragmatique optimale. En effet, il convient d'éviter qu'un formalisme exagéré ne freine l'évolution de l'intégration, surtout s'il porte sur des éléments secondaires. Toutefois, le besoin de dessiner les cadres dans lesquels la liberté locale peut s'exprimer existe tout autant. C'est pourquoi une série de principes directeurs ont été établis.

Toutefois, il doit être clair dès le départ, que le cadre de travail décrit ci-après représente une donnée évolutive qui sera précisée du point de vue de la forme et du contenu lors du développement ultérieur de la police intégrée, structurée à deux niveaux. Le futur remplissage du cadre de référence et de travail est une combinaison de deux courants d'information :

- Du niveau fédéral vers le niveau local (courant d'information vers le bas) : les activités des groupes de travail techniques sont, après présentation au comité d'accompagnement et décision des autorités compétentes, traduites en dispositions légales ou réglementaires qui, selon le cas, sont contraignantes (par exemple tout ce qui concerne l'art. 191 LPI concernant la gestion de l'information) ou directrices (par exemple sur base de l'art. 4 LPI concernant les compétences des deux ministres relatives à la coordination de la politique générale de police) pour la police locale.

- Du niveau local au niveau fédéral (courant d'information vers le haut) : au fur et à mesure de l'évolution des ZPP, les expériences positives et négatives, les leçons tirées ainsi que les problèmes non résolus au niveau local seront transmis au niveau fédéral (via les Teams de Soutien Provinciaux (TeamSP) et le team FSS/team d'appui). Ce courant d'information peut, à son tour, constituer un apport important pour les groupes de travail techniques. Il va de soi que ce courant d'information vers le haut, après exploitation au niveau fédéral, est à nouveau mis à la disposition du niveau local, notamment par la rédaction du vade-mecum que pourront consulter les différents acteurs concernés. Le vade-mecum constituera ainsi un manuel pratique qui fera l'objet d'une adaptation chronologique et continue par rapport aux expériences acquises et aux décisions prises.

En ce qui concerne l'étalement ultérieure de la mise en place de la police locale, je renvoie à la circulaire ZPZ9 du 7 novembre 2000 (Moniteur belge 25 novembre 2000).

2. Attention tant pour le 'projet' (le 'quoi') que pour la 'réalisation' (le 'comment')

Lors de chaque réorganisation ou changement d'organisation, l'accent est souvent mis, parfois inconsciemment, sur la stratégie, les structures, les systèmes, etc. C'est ce que nous pouvons considérer comme les éléments "concrets", tangibles d'une organisation et tous ces éléments se rapportent au contenu du changement, au `quoi' du changement. La voie du changement prend donc tous les aspects d'un exercice rationnel effectué par les experts et gestionnaires techniques. Néanmoins, toute organisation - a fortiori une organisation policière - se compose avant tout de personnes. C'est pour cette raison que nous devons tout autant mettre l'accent sur les facteurs plus "abstraites" tels que les valeurs, la culture, la connaissance et les aptitudes, les attitudes, etc. En plus il faut trouver une solution au problème suivant : dans la situation transitoire les anciennes structures existent encore, alors qu'il faut en établir de nouvelles. Ceci est possible à condition de créer une structure transitoire et d'établir un timing pour les activités concernant cette transition. Tout cela a trait au processus de changement, au `comment' du changement. Il convient dès lors de privilégier une approche mettant sur le même pied le contenu (le "quoi", par la suite et dans le check-list nous parlerons du `projet') et le processus de changement (le "comment", par la suite et dans le check-list nous parlerons de la `réalisation').

3. Le `projet' ou le quoi

Dans les grandes lignes, lors d'un changement de cette nature et de cette ampleur, on a le choix entre deux types d'approche :

- Une approche axée sur une vision à long terme, caractérisée par l'accent mis sur le développement et la rénovation des organisations (en quelque sorte une réflexion à rebours de la situation "idéale" vers la situation actuelle);
- Une approche pragmatique à court terme mettant l'accent sur des résultats rapides et visibles (pour la population), au moyen d'une résolution pas à pas des obstacles entravant un fonctionnement intégré (partir de la situation actuelle et, sans perdre de vue la situation future souhaitée à court terme, oeuvrer vers cet avenir).

La première approche a pour avantage majeur la dynamique d'amélioration, source d'inspiration, qui en émane mais, d'un autre côté, elle nécessite un grand investissement en temps. La deuxième approche, par contre, constitue un processus d'apprentissage à court terme et contient une grande force de persuasion par les résultats concrets qu'elle engendre. L'inconvénient de cette approche est que l'on risque de perdre de vue la situation (meilleure) vers laquelle on tend. Les deux approches ainsi décortiquées, on constate qu'elles comportent chacune des avantages et des inconvénients. C'est pourquoi, il convient d'opter pour une combinaison des deux approches, telle que décrite ci-après.

Cette circulaire donne seulement les grands principes. Ceux qui désirent de plus amples informations peuvent consulter l'annexe 2 `check-list'. Ce document est à considérer comme un appui pour les responsables locaux. Ceci explique notre choix délibéré de ne pas avoir opté pour un concept spécifique et de proposer parfois plusieurs options.

3.1 L'approche axée sur une vision à long terme

A titre préliminaire, je soulignerais que cette approche n'est pas (ou n'était pas) spécifique aux ZPP. Au contraire, il est tout indiqué que les autres zones entament dès à présent la préparation de la future image du fonctionnement "idéale" de la police locale. Ceci vaut surtout pour les zones qui font partie de la deuxième phase. Sans préjudice de l'autonomie locale de chaque zone et dans le respect de leur spécificité, il convient malgré tout de rappeler les principes directeurs de la réforme des polices et des fonctions de police de base au niveau local.

3.1.1. Généralités

La vision à long terme est principalement destinée à mettre l'accent sur la détermination de la situation "idéale" concernant le contenu des fonctions de police de base au niveau local (le "quoi"). Il s'agit donc d'un processus de détermination de la politique policière, sur la base d'un examen, d'un scanning et d'une analyse approfondie de l'environnement (de travail) de la police locale, ce qui est nécessaire à la sécurité et aux services concrets à la population. Cette situation souhaitée, souvent concrétisée dans une vision, une mission, des valeurs et des objectifs, doit

ensuite être rendue opérationnelle par des tâches (principales), des structures, des principes de fonctionnement, etc. concrets. La confrontation de la situation souhaitée avec la situation actuelle met en lumière le fossé à combler et permet de déterminer les leviers du changement (comment évoluer de la situation actuelle vers cette situation idéale ?).

Je souhaite attirer l'attention sur un problème qui surgit régulièrement quand on opte pour l'approche axée sur la vision. Presque toujours, une telle approche conduit à une situation idéale qui en ce qui concerne l'effectif en personnel dépasse largement l'effectif actuel et dont on peut admettre que même à court terme elle ne peut pas être réalisée. Ceci représente un effet secondaire non désiré auquel il faut prêter attention. Premièrement, il est irréaliste de raisonner avec de telles illusions. Deuxièmement, et ceci est beaucoup plus sérieux, cela crée un sentiment d'impuissance au sein du corps de police parce que tout le monde part du principe que l'on peut difficilement obtenir des résultats vu le grand manque actuel d'effectifs. La leçon à tirer est la suivante : on peut et on doit définir la situation souhaitée, mais immédiatement après il faut continuer à travailler de manière pragmatique, sur base d'une situation réaliste à court terme. De cette façon l'intégration à court terme est donc une sorte d'organisation transitoire vers une vision 'idéale' du futur.

Permettez-moi d'insister sur la préparation des trois premières phases de ce processus de politique (examen des problèmes, scanning, analyse des problèmes) sous l'autorité d'un groupe pilote (à créer et qui s'inspire des tâches futures du conseil de sécurité zonal) afin de procéder à la phase de détermination de la politique, une fois que les acteurs compétents de la police locale (conseil de sécurité zonal, collègue de police, conseil de police, chef de zone) seront mis en place. A cet effet, le vade-mecum prochainement diffusé par le groupe de travail 2 (plans de sécurité) constituera un fil conducteur non négligeable. En outre, le vade-mecum vient compléter la vision sur le contenu des services que devra prester la future police de base en Belgique. La préparation de la formation du personnel de la zone représente un autre aspect important de cette approche à long terme.

J'insiste pour qu'une attention suffisante soit également accordée à l'aspect "comment" de cette approche, ce qui s'inscrit dans un plaidoyer pour un processus de changement culturel à long terme afin de poursuivre le développement de la police en un service de police orienté vers la communauté.

3.1.2. Normes de fonctionnement

En ce qui concerne le paragraphe relatif à l'approche vision à long terme, où je renvoie aux principes des futures fonctions de police (locale), je souhaiterais appliquer ces derniers au cadre de référence et de travail de la future police locale, en mentionnant toutefois qu'il ne s'agit aucunement d'un carcan contraignant mais d'un certain nombre de normes "good practice" pouvant servir d'indication (liste non-exhaustive). Quand des pourcentages sont mentionnés, nous n'entendons pas seulement la quantité de personnel, mais bien la capacité des hommes/heures. Dans le cadre de la polyvalence (nuancée), qui est une partie essentielle de la fonction de police orientée vers la communauté, le fait d'exprimer les normes en nombre d'employés pourrait donner l'impression qu'il doit s'agir de tâches ou de fonctions exclusives.

- Dans la structuration du corps, il faut veiller à ce que la proportion entre le personnel policier qui est chargé des tâches de service intérieur et des tâches de service extérieur, ne dépasse pas la proportion 30-70.

- Le pourcentage du personnel de police ne participant pas aux tâches opérationnelles-d'exécution (en raison de leur fonction de direction, de coordination, d'appui ou d'administration des opérations) n'excède pas les 10 % de l'effectif. Il va de soi que du personnel non-policier pourrait également être affecté à ce type de tâche.

- Le pourcentage du personnel de police affecté aux missions de recherches locales se situe entre les 10 % et les 15 %.

- La capacité consacrée au suivi des appels ne s'élève pas à plus de 25 %, jusqu'à 30 % au maximum. Cet objectif ne pourra probablement pas être réalisé par les plus petites zones.

Cependant, il faut garder en tête que la pratique actuelle, où ce type d'activité atteint même 60 % de la capacité, va totalement à l'encontre des principes de la fonction de police orientée vers la communauté.

- Il faut viser une capacité spécifique, orientée vers des activités et des projets axées sur des phénomènes (en mettant l'accent sur la prévention et le travail proactif) de 10 %.

- Il faut viser une polyvalence du personnel policier conformément au principe de despécialisation. Il va de soi qu'il faut voir la balance entre polyvalence et spécialisation (qui sont des dimensions organisationnelles internes) à la lumière de la légitimité, de l'efficacité, de la qualité, de la flexibilité et de l'efficience du service (qui sont des dimensions externes). La polyvalence et la spécialisation ne sont donc pas des objectifs en soi, mais doivent être interprétées à la lumière des aspects cités ci-dessus. Elles sont donc liées aux objectifs de l'organisation et sont des moyens pour réaliser ces buts.

La polyvalence et la spécialisation ne doivent pas sans plus être mises sur le même plan que la structuration de la zone de police dans les divisions ou blocs. Ce dernier concerne plutôt la nécessité de contrôler le fonctionnement de l'organisation et la coordination au sein de l'organisation. Au sein des divisions ou blocs, on peut à chaque fois encore opter pour la polyvalence ou la spécialisation.

Polyvalence et spécialisation sont liées à l'accent et à la priorité qu'on veut donner à une fonction spécifique. Le travail de quartier par exemple, qui doit être une priorité absolue de la police locale, au sein de la fonction de police orientée vers la communauté, peut être menacé à cause de (trop de) la polyvalence, si les agents de quartier sont trop souvent retirés de leur tâche principale. Ceci est loin d'être le cas pour ce qui est de l'intervention, par exemple là où la polyvalence nécessaire peut être nuancée en impliquant les membres, pendant leur temps disponible, dans des projets de sécurité.

- Vu les tensions et les confusions qui peuvent être engendrées par cette discussion, nous ajoutons en annexe 1b un tableau récapitulatif qui peut être indicatif à ce propos. Il est évident qu'il doit être interprété en fonction de la spécificité, et surtout de l'ampleur (c'est-à-dire l'effectif) de la zone. Le tableau en annexe 1b s'adresse donc en premier lieu aux petites et moyennes zones.

Dans les grands corps, ce principe peut être appliqué en privilégiant une conception du travail de quartier qui soit aussi large que possible, conformément au concept néerlandais 'fonction de police liée à une entité géographique' (qui consiste à combiner les tâches classiques du travail de quartier avec des interventions qu'on peut reporter, des petites enquêtes, des projets de quartier limités, .).

- En se basant sur le principe de déconcentration (employé ici au sens de répartition géographique, comme au point 2.2 du vade-mecum plans de sécurité), l'organisation doit être développée au maximum selon le principe du travail directement orienté vers la population, en particulier le travail de quartier, avec pour exception - de poids - le travail concentré en raison du besoin de spécialisation (par exemple les missions de recherche) et en raison des avantages 'économiques' de l'échelle (par exemple le traitement des affaires urgentes).

3.2 L'approche pragmatique à court terme axée sur l'intégration

L'objectif d'une telle approche est de convertir à court terme le fonctionnement coordonné actuel en un fonctionnement intégré au maximum. En l'espèce également, il convient de rechercher l'équilibre entre l'importance que l'on accorde au "quoi" et au "comment", entre les éléments "concrets" et "abstraits" de l'intégration.

3.2.1. Généralités

Plus encore que pour l'approche axée sur la vision (accordant par définition la priorité à l'environnement (de travail) de la police), l'approche pragmatique risque de se concentrer totalement sur l'intérieur de l'organisation, chacun s'occupant de ses positions, intérêts, souhaits, etc. C'est pourquoi je tiens à souligner que, dans le cadre des dites 'fonctionnalités', il convient de commencer à formuler à court terme un nombre défini d'objectifs externes, mesurables et

concrets (ex. développement en trois mois du travail de quartier pour arriver à un doublement de la présence physique dans les quartiers, à une amélioration de l'accessibilité à concurrence de 20 % .). Dès que l'on aura déterminé ce que l'on veut atteindre en externe, il faudra le rendre opérationnel en interne au moyen d'initiatives d'intégration dans les 'fonctionnalités' (cf. ci-après le point 5 : Le cadre général de référence et de travail). Au cours de ce processus "d'opérationnalisation" (transcription d'objectifs externes à court terme en structures, systèmes, plans et activités), des décisions doivent être prises à des moments divers. Il importe que ce processus décisionnel ne se passe pas de manière ponctuelle, mais en tenant compte de l'image du futur souhaité dans l'approche axée sur la vision à long terme. Il s'agit là d'une nouvelle illustration de la nécessité d'un développement en parallèle des deux approches.

3.2.2. Principes directeurs

A cet égard, il conviendrait de tenir compte des principes suivants :

- Accent mis sur la "rapidité", c.-à-d. la facilité de réalisation de résultats visibles (tant pour la population que pour les services de police). Cet objectif est réalisable par la sélection dans l'inventaire des initiatives de coopération existantes (ou de fonctionnement coordonné), d'initiatives porteuses d'un potentiel de développement important, qui contribueront à la réalisation d'objectifs externes. Deux critères à ce propos peuvent déterminer que les investissements en infrastructure, en matériel ou en formation ne sont pas ou presque pas nécessaires et qu'un service de ce type a déjà été exécuté par les deux services de la même manière (par exemple l'accueil).

Dans cet ordre d'idées, j'insiste sur le fait qu'en mettant l'accent sur des résultats 'rapides' on crée des tensions par rapport au besoin de prêter également attention à l'aspect 'abstrait'. Cet équilibre indispensable est fragile.

- Evolution de domaines simples d'intégration vers des domaines plus complexes. Il est apparemment évident qu'un travail intégré dans le cadre des services d'ordre répressifs ou des opérations judiciaires risquées nécessitent une préparation plus approfondie qu'un accueil commun. Ce développement progressif doit également être vu à la lumière de facteurs critiques de succès préalables, tels que des formations conjointes. Le critère 'risque quant à l'exécution du service' semble être l'élément d'appréciation le plus indiqué. Ainsi il semble évident qu'une exécution intégrée de la gestion de foules importantes (par exemple : manifestations, matchs de football à risque) requiert une préparation plus approfondie que les patrouilles pédestres le jour du marché.

En ce qui concerne les deux principes formulés ci-dessus, certains critères peuvent entrer en ligne de compte, tels que l'impact (positif) et la visibilité pour la population, la faisabilité sur le plan de l'organisation, l'éventuelle rapidité d'instauration, l'acceptation par les collaborateurs (et par l'éventuelle concertation syndicale préalable), ainsi que le coût (comprenant les hommes-heures et le temps de préparation).

- Utilisation du temps nécessaire au développement du fonctionnement intégré, afin de permettre aux partenaires à intégrer de faire connaissance. Ce principe s'applique tant au volet "concret" qu'au volet "abstrait" du changement. Si l'apprentissage du travail au sein d'une nouvelle structure et selon d'autres principes de fonctionnement requiert déjà une certaine adaptation, un nouvel environnement de travail implique tout autant un changement d'habitudes, de normes informelles et d'usages. L'on pourrait considérer que certaines différences existantes ou supposées entre les corps sont également fondées sur des suppositions, des perceptions voire des stéréotypes. C'est ainsi que la gendarmerie pourrait penser que le travail de quartier revient à exécuter la tâche d'un facteur sous une forme déguisée tandis que la police communale supposerait que la gendarmerie n'exécuterait que les interventions "intéressantes". Ces préjugés peuvent être vaincus grâce à un effort progressif et organisé, axés sur une prise de connaissance mutuelle. Nous ne citons que quelques possibilités : stages exploratoires, observations, activités extra-professionnelles (par exemple : le sport).

- Utilisation, pour le remplissage du contenu du "quoi", de l'apport du courant d'information vers

le haut et vers le bas (cf. ci-avant). Comme il a déjà été mentionné, le remplissage du contenu du fonctionnement intégré au niveau local constitue une donnée évolutive qui revêtira progressivement une forme plus concrète. C'est pourquoi je fais appel à la flexibilité des acteurs concernés dans les zones de police, afin qu'ils réagissent de manière constructive et créative. Dans les deuxième et troisième phases de la mise en place de la police locale, nous aurons évidemment comme avantage que le cadre de référence et de travail aura, entre-temps, été plus clairement défini et que les expériences des ZPP peuvent aboutir à une `pollinisation croisée'.

4. La `réalisation' ou le `comment'

Avant d'exposer dans le paragraphe ci-après ce qui peut déjà être proposé comme cadre de référence et de travail, je souhaiterais attirer votre attention sur l'importance considérable de l'attention qu'il convient d'accorder aux aspects "abstrait", processuels et plus humains d'un tel changement.

4.1 Rôle des autorités policières

J'attends des autorités policières qu'elles agissent comme de véritables `sponsors' de l'intégration. Le concept `sponsor', issu des théories transformationnelles, se rapporte à l'instance qui dirige le changement, le légitime ou le sanctionne.

Voici les caractéristiques principales des sponsors effectifs :

- Ils sont convaincus de la nécessité du changement;
- Ils possèdent une vision claire du changement;
- Ils manifestent de la compréhension pour l'impact' humain et organisationnel que comporte le changement;
- Ils sont prêts à mettre à disposition les moyens indispensables;
- Ils témoignent leur appui public et personnel;
- Et ils contrôlent l'évolution des changements.

4.2 Principes directeurs

J'attends des chefs de police dirigeants qu'ils mènent cette opération à bien dans le respect des principes de management du changement. Il existe de multiples théories en la matière, chacune basée sur autant de visions. Les principes suivants peuvent être considérés comme signifiants et spécifiques à l'implémentation des changements survenant dans les organisations policières :

- Attention continue et organisée pour la communication interne et externe (plan de communication). Un moyen efficace de communication de la vision, du besoin et de la nature du changement prévu constitue une caractéristique essentielle du processus de changement. La communication externe gagne en importance au fur et à mesure que l'organisation de police "grandit" en matière d'ouverture et de transparence. Cet échange d'informations sur les changements peut également se révéler pertinent pour l'obtention des résultats externes vers lesquels on tend. Quand il y a un succès à fêter (par exemple le premier service ou poste intégré), il vaut mieux ne pas limiter la communication externe à un communiqué de presse, parce que c'est surtout la population locale qui doit être informée du progrès enregistré et prévu, et de l'amélioration du service qui en découlera en sa faveur.
- Soutien par la direction : la direction et l'exemple des cadres dirigeants en particulier doivent être consistants et appuyer les changements souhaités.
- Commandement : la personne dirigeante doit, à cet égard, être en mesure de jouer différents "rôles" et de pratiquer différents types de commandement en fonction de la situation. Cet aspect est essentiel pour vaincre l'incertitude liée à des changements d'une telle ampleur.
- Détermination d'objectifs de changements "larges" : pour être efficace, tout changement doit tenir compte, tant des éléments "structure" et "systèmes et procédures" de l'organisation que de l'élément "culture". Si l'on s'attache seulement à un de ces éléments dits générateurs d'un changement, les chances de réussite s'en trouvent réduites.
- Une combinaison d'approches de changement contraignantes et participatives : en particulier là où une forte culture (policière) existe, il peut être nécessaire, dans une phase initiale, d'implémenter les changements de manière plus contraignante. Ce n'est qu'après avoir réussi à

"briser" la culture organisationnelle et à faire accepter les aspects indispensables et incontournables du changement que l'on pourra passer à des approches participatives.

- Teams de changement et d'amélioration : les processus de travail des services de police sont particulièrement complexes et ne sont pour ainsi dire jamais limités à un département, service, team, etc. unique d'un corps de police. C'est pourquoi les teams de changement et d'amélioration doivent être constitués de manière multifonctionnelle. En outre, il est question de diverses conceptions, motivations et intérêts dépendants des niveaux au sein de l'organisation (stratégique, tactique, opérationnel), niveaux devant être impliqués dans la structure de changement. En d'autres termes, il convient d'organiser en profondeur l'implication des collaborateurs dans l'organisation. Ces teams font partie d'une structure de transition qui est analysé en détail en annexe 2 `check-list'.

Dans l'annexe 2 `check-list' la `réalisation' est analysée en détail en prêtant une attention particulière à la structure transitoire et au timing.

4.3. Nécessité d'un processus d'accompagnement

En outre, je reconnais la nécessité d'un processus d'accompagnement, éventuellement par des consultants privés externes et/ou des milieux académiques, aptes à assurer le soutien nécessaire au déroulement de l'intégration. Une enquête scientifique de l'UIA sur les divergences de culture entre les corps de police communale et les brigades de gendarmerie a clairement démontré qu'il n'est nulle part question d'une culture homogène ou dominante. La recommandation formulée en conséquence plaide pour le soutien de la culture d'intégration sans perdre de vue la diversité et les spécificités locales. On doit toutefois toujours garder à l'esprit que l'on a choisi la police orientée vers la communauté (cf. annexe 1) comme modèle pour la police locale. Par conséquent, la culture "idéale" soutenant principalement ce modèle de police aura valeur de fil conducteur pour l'ensemble des polices locales, en synergie avec les accents locaux souhaités. Il a été demandé à l'UIA de continuer à développer à court terme cet élément issu de leur première étude. Les résultats de leur contribution seront mis à la disposition des acteurs locaux d'ici peu. Entre temps une première formation pour accompagnateurs de processus a été organisée au profit des ZPP. En collaboration avec les instances concernées j'examine comment fournir semblable appui dans le futur.

Plusieurs principes importants peuvent également être formulés ci-après :

- Un principe de base peut se déduire des principes généraux du travail en partenariat, notamment le respect de l'apport équilibré de chacun des acteurs concernés. Là où l'effectif des services de police concernés diffère clairement, ce principe sera particulièrement respecté, afin d'éviter l'apparition de sentiments de frustration chez l'un des partenaires, qui se sentirait "absorbé". Ainsi, le fait qu'un des deux acteurs se comporte (parfois inconsciemment) comme s'il était déjà le futur chef de zone provoque automatiquement beaucoup de réticence.

- Jusqu'à présent, l'expérience acquise dans les ZPP démontre que le respect et l'exécution du principe d'équivalence pourrait s'avérer être le plus grand problème à surmonter.

Une attention particulière doit être accordée aux aspects humains (et parfois moins rationnels) du processus de changement. La motivation des collaborateurs détermine en grande partie le succès d'une organisation de police, il est donc indispensable de tenir compte au maximum - sans pour autant verser dans les exagérations - des besoins, souhaits et attentes des membres des services de police locale, ce qui revient à trouver le juste équilibre entre l'orientation tâche-résultat de l'intégration et la dimension humaine.

- Direction lors du changement et gestion de la résistance au changement : assurer la direction durant un processus de changement nécessite une attention toute particulière pour les résistances face au changement et une gestion de celles-ci. Dans cette optique, il serait erroné de considérer automatiquement ces réticences comme négatives. Au contraire, elles contribuent à lancer la dynamique de l'organisation.

- Apprendre de l'autre en "élargissant son horizon" : les efforts liés à un processus de réorganisation d'une telle ampleur et d'une telle complexité sont des plus importants. La

tendance, bien naturelle, est de faire tout personnellement, en mettant trop l'accent sur son individualité, au détriment de l'efficacité car l'expérience et les solutions des autres parties ne sont pas prises en considération. Une volonté consciente de s'informer sur les autres organisations ou corps de police ayant connu un processus similaire peut générer des résultats plus rapides et de meilleure qualité, tout en épargnant beaucoup d'énergie et en évitant les échecs. C'est pour cette raison que j'ai également confié l'organisation de ce fonctionnement "tache d'huile" au Team FSS.

- "Un regard externe oblige" : comme je l'ai déjà expliqué, les organisations ont, durant les processus de changement, une tendance naturelle à se focaliser sur l'intérieur de l'organisation et donc de moins se consacrer à leurs raisons d'être externes. Il est dès lors d'usage de faire appel à des acteurs externes (l'exemple type étant le consultant externe) afin de conserver une vision sur l'extérieur et sur la situation future souhaitée. Dans un tel contexte, il semble tout indiqué d'impliquer, outre un groupe de résonance représentatif interne, un groupe de résonance représentatif externe composé de personnages clés et de leaders d'opinion du processus de changement.

5. Le cadre de référence et de travail effectif

5.1. Concepts de base

Le principe essentiel qu'il me plaît d'appliquer dans le cadre de référence et de travail est la cohérence entre les trois notions centrales de "compétence", de "responsabilité" et de "rendre compte". Un des sacro-saint principes souligné avec insistance par la commission d'enquête parlementaire néerlandaise Van Traa se résume par l'adage suivant : "pas de compétence sans responsabilité; pas de responsabilité sans rendre compte".

Un tel adage est déterminant dans les diverses relations entre les composants et les membres d'une organisation existante. Lesdites relations peuvent être schématiquement divisées en plusieurs catégories : "hiérarchiques", "fonctionnelles", "opérationnelles", "de gestion" (budget, logistique, ressources humaines).

Actuellement, l'ensemble de ces notions cohérentes est homogène (cf. schéma en annexe 3), tant pour la police communale que pour la gendarmerie. Plus tard, lors du fonctionnement de la police intégrée structurée à deux niveaux, l'homogénéité et la clarté existeront à nouveau.

Toutefois, le principe du lien fonctionnel qui crée une "relation exceptionnelle" aura des répercussions dans les domaines des "opérations et de la gestion".

Une illustration vaut mieux qu'un grand discours : en exécution de l'art. 64 LPI, la police locale peut être requise afin d'intervenir sous l'autorité du bourgmestre de la commune où elle intervient et sous la direction du directeur coordinateur administratif de la police fédérale ou du chef de corps de la police locale. Par conséquent, il est "dérogé", pour des raisons fonctionnelles, au principe de la détention par un seul corps de police locale de la compétence, de la responsabilité et du rendre compte. Pour toute la durée de la réquisition, la direction fonctionnelle ne sera donc plus assurée par le chef du corps d'origine. L'on crée un nouveau lien indéfectible compétence-responsabilité-rendre compte. Si nous prenons l'exemple du chef de corps de la zone où l'intervention a lieu, le droit de donner des ordres contraignants dans le cadre de l'exécution des opérations découle de sa direction fonctionnelle. L'intervention conjointe dans des dispositifs plus importants nécessite également une cohérence du point de vue technique et tactique, des matériels communs ou des matériels satisfaisant aux normes et standards établis. La direction fonctionnelle aura donc également des répercussions au niveau de la gestion, bien que le lien avec le corps d'origine ne soit pas totalement rompu. En effet, le corps d'origine s'occupera toujours de l'administration du personnel (heures, primes . . .) par exemple.

5.2. Application des concepts de base au fonctionnement des zones de police, en particulier des ZPP

Une "situation exceptionnelle" similaire a été provisoirement créée dans les ZPP, jusqu'à ce que l'intégration totale légale soit devenue un fait par la création d'un corps de police locale. Aussi dans la deuxième et la troisième phase ceci restera d'application, car une zone de police existe

seulement de droit si toutes les conditions de l'art. 248 LPI (concernant la mise en place des zones de police) sont remplies. Cette situation se limite en principe aux domaines des relations fonctionnelles et opérationnelles. Les relations hiérarchiques et de gestion, en principe inchangées, restent exercées par le corps d'origine. Il convient pourtant de toujours examiner si oui ou non la situation exceptionnelle créée dans les relations fonctionnelles et opérationnelles se répercute sur les relations hiérarchique et de gestion. Citons comme premier exemple d'une telle situation exceptionnelle la création du comité de direction ou la désignation d'un responsable opérationnel unique.

En d'autres termes, pour chacune des fonctionnalités en vigueur pour les prestations par la police locale de fonctions de police de base, il convient de déterminer qui prendra en charge la direction fonctionnelle et comment il le fera, compte tenu de l'article 248, dernier alinéa LPI, relatif à la répartition proportionnelle des fonctions d'autorité. Cette répartition proportionnelle doit être interprétée linéairement. Ceci signifie qu'il faut partir d'une part de l'effectif total respectif de la police communale et de la gendarmerie et qu'il faut aussi les appliquer linéairement dans chaque cadre. Des directives plus détaillées concernant l'interprétation précise suivront.

Des directives d'exécution doivent être définies pour pouvoir exécuter chacune de ces fonctionnalités. Dans le cadre défini par ces directives, il conviendra de déterminer cas par cas (ou éventuellement au moyen d'une règle générale telle que le nombre le plus élevé d'années de service effectives) la personne qui prendra en charge la direction des opérations. S'il s'agit de matières ressortissant à la compétence du procureur du Roi, l'ensemble de la matière doit être réglée avec son Office.

D'un point de vue hiérarchique, chaque agent/gendarme continue à dépendre de son propre corps. Néanmoins, au fur et à mesure de l'évolution de l'intégration, cette relation hiérarchique se démantèlera de plus en plus. Pourtant, il convient toujours d'examiner si certains éléments de la relation hiérarchique sont conservés, en parallèle avec la relation fonctionnelle. C'est ainsi que la gendarmerie reste compétente pour son personnel désigné qui fait partie des unités de marche (concernant cette fonctionnalité) et qu'à chaque instant elle peut rappeler son personnel, selon les délais et le nombre convenus, pour l'exécution de ses missions fédérales légales.

Sur le plan de la gestion également (gestion du personnel, logistique, budget), chaque membre du personnel continue à dépendre de son propre corps. En outre, il a déjà été décidé dans la ZP1 que les ZPP devaient rester une opération budgétaire neutre pour le corps de gendarmerie, son budget ayant été fixé. On devra pourtant vérifier - certainement dans le domaine de la gestion - quelles sont les répercussions découlant de l'intégration des fonctionnalités. Par exemple, lorsqu'une formation est requise avant de passer à un dispositif mixte, le corps d'origine doit être impliqué car il s'agit là d'un aspect de gestion du personnel. Ou encore lorsqu'un membre du personnel provoque un accident tandis qu'il se trouve sous la direction (fonctionnelle) d'un membre de l'autre corps, il n'en reste pas moins que le corps d'origine continuera à traiter le dossier administratif (éventuel) de dommages. Pour ce qui est de la gestion, les directives définies dans ma C.M. en la matière sont déjà d'application (cf. point 7 ci-après).

5.3 L'intégration entre la police locale et la police fédérale

La structure de la police qui doit d'abord être orientée vers la population implique une approche intégrée des problèmes de maintien de l'Etat de droit et de l'ordre public. Pour ce faire, la police doit donc incorporer sa mission dans une approche intégrée des problèmes de société.

La structure qui a été mise en place a donc prévu d'une part la création d'une police locale chargée d'assurer, dans sa zone, toute la police de base et d'autre part une police fédérale qui assurera les fonctions spécialisées et d'appui. Si ces deux niveaux sont autonomes et dépendants d'autorités distinctes, il est clair qu'un lien fonctionnel et performant doit être établi entre eux.

En d'autres mots, la qualité de l'intégration dépend de ce lien entre les deux niveaux. A cette fin, le niveau déconcentré de la police fédérale devra jouer un rôle essentiel.

Dans la réalisation du fonctionnement de la police locale il sera dès lors tenu compte de cet aspect important pour une intégration optimale. Ainsi, dans le domaine de la police

administrative, il y aura lieu de veiller à ce que le niveau fédéral déconcentré soit informé de la préparation des services d'ordre afin qu'il puisse, le cas échéant, assurer toutes les mesures de coordination nécessaires.

Dans le domaine judiciaire, tous les rapports et informations pouvant entraîner l'intervention de ce niveau devront également être transmis. Le rôle du BIA (le futur carrefour d'échange d'information d'arrondissement) en cette matière est essentiel et d'importance capitale, car le courant d'information est le talon d'Achille du fonctionnement de la police intégrée.

Dans le domaine informatique, l'alimentation de la banque de données NCDB, devra être assurée; dans l'attente de l'installation définitive du ISLP (Integrated System Local Police), l'alimentation via le système POLIS ne sera pas perdue de vue.

Dans la situation transitoire, la relation entre le local et le fédéral est encore plus difficile parce que la hiérarchie de la gendarmerie maintient toujours sa pleine compétence et responsabilité pour l'exécution de ses tâches fédérales. Ceci exige des deux parties une volonté ouverte et constructive afin de collaborer à la situation de chacun, en manifestant une compréhension mutuelle.

5.4. Attention pour les modifications dans l'ensemble des missions

En outre, en plus de l'intégration des missions déjà exécutées (par la police communale et les brigades de gendarmerie), on doit continuellement vérifier si la création des polices fédérale et locale n'a pas entraîné des modifications au niveau du contenu de l'ensemble des missions. C'est ainsi que l'application de la circulaire COL 6/99 entraînera l'obligation pour la police locale d'exécuter des missions judiciaires effectuées auparavant respectivement par la gendarmerie et la police judiciaire. En l'espèce également, une préparation à temps, notamment par une formation, est nécessaire. On peut citer comme autre exemple la surveillance des personnes arrêtées, pour laquelle certaines régions font appel aux districts de la gendarmerie ou à un corps de police communale. Il convient de vérifier si pour l'avenir la solution réside dans l'application de cette mission au niveau de la zone, d'une autre zone ou au niveau déconcentré de la police fédérale. (cf. e.a. au point 7.1., l'avant dernier point concernant la lettre de mon collègue de la Justice). De nouvelles conventions de travail au sein d'une zone peuvent également avoir des répercussions sur d'autres zones. Il s'agit donc de mettre tous les anciens partenaires des services de police continuellement au courant ou même de les impliquer activement dans le processus d'intégration.

L'ensemble de ces conventions doit être défini dans des protocoles ou des contrats. Il me paraît indiqué de commencer avec des protocoles globaux qui, peu à peu et à mesure que les problèmes deviennent plus clairs, peuvent être affinés et adaptés. Ceci ne signifie pas que je plaide pour l'imprécision; bien au contraire, je plaide pour la flexibilité et le pragmatisme. En ce qui concerne les matières relatives à la concertation syndicale, je renvoie à ma C.M. ZP2.

6. Concrétisations de fonctionnements intégrés possibles

6.1 Les dispositifs mixtes

6.1.1 Généralités

Les activités communes qui comportent un risque précis pour la sécurité font l'objet d'accords de collaboration définis dans une directive sur les dispositifs mixtes.

Selon cette directive ces dispositifs communs peuvent être divisés en trois types :

- Le type UN dont l'exemple par excellence est l'équipe d'intervention est un dispositif où agents de police et gendarmes collaborent si étroitement qu'ils doivent veiller à la sécurité de l'autre.
- Le type DEUX est un dispositif commun entre Police et Gendarmerie sur une même portion de terrain mais les tâches des différentes équipes peuvent être clairement définies.
- Le type TROIS est la collaboration planifiée dans des dispositifs différents; Police et Gendarmerie travaillent sur le même terrain mais dans des dispositifs différents, avec chacun leur propre responsabilité.

Tous ces types sont autorisés; toutefois, des conditions sont nécessaires pour les appliquer sur le terrain, le type UN nécessitant des conditions plus précises que les autres.

6.1.2 Principes généraux à appliquer

Le premier principe est celui de l'égalité, à savoir que les deux corps doivent se considérer comme égaux. Un autre principe indispensable est qu'il existe déjà une base de collaboration sous la forme d'un lien ZIP ou ZP.

6.1.3. Accords et conventions

Chaque fois que les responsables de la Police et de la Gendarmerie estiment qu'un dispositif mixte doit être mis en place, ils doivent mener un certain nombre d'entretiens précis et les concrétiser par des accords ou conventions.

Certains sont d'application dans tous les dispositifs : il s'agit notamment de la détermination des moyens techniques et des procédures de communication à suivre, des relations avec la presse, du traitement d'incidents graves, des accords en rapport avec le matériel, des accords sur la déontologie et les comportements en dehors des normes, des accords sur la sécurité.

Pour exécuter les dispositifs de type DEUX, il y a lieu de se mettre d'accord sur différents points à savoir la détermination de la mission générale, la description des tâches spécifiques de chaque Police et la responsabilité de terrain de chacun.

Pour ce qui est des dispositifs de type UN, il faut y ajouter les conditions en rapport avec les instructions de tir et gestion de la violence, les accords sur les techniques de police à utiliser, des accords sur le Commandement, la responsabilité opérationnelle et administrative ainsi que l'ampleur de la mission de l'équipe mixte sans oublier les conditions relatives à la compétence territoriale.

Pour plus de détails sur les dispositifs mixtes voir Annexe 4.

6.2. Procédure radio commune

Dans l'annexe 5 vous trouverez le document concernant cette matière.

7. Références nécessaires et utiles

Pour le remplissage local de ce cadre de référence et de travail - provisoirement limité -, il convient de tenir compte de la législation ci-après, jugée la plus pertinente (énumération non exhaustive). L'accent est chaque fois mis sur les aspects importants pour l'approche à court terme.

7.1 Loi du 07/12/1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (Moniteur belge du 05/01/1999);

Il est pratiquement impossible de fournir une énumération des articles pertinents car c'est la loi dans son ensemble qui définit le fondement légal des réformes. Je souhaiterais néanmoins attirer votre attention sur certains articles :

- Art. 10 : obligation d'organiser les postes de police par commune de la zone de police.
- Art. 23 : peut faire autorité si l'on veut constituer une collège de police "avant la lettre".
- Art. 35 à 37 : peuvent faire autorité pour la constitution et le fonctionnement d'un organe politique développant, d'une part, la préparation politique de l'approche vision et faisant, d'autre part, office de groupe pilote pour l'intégration à court terme.
- Art. 38 : en attendant l'A.R. en la matière, il peut être tenu compte de l'effectif actuel et de la décision du conseil des ministres concernant le passage des gendarmes à la direction judiciaire de la police fédérale.
- Art. 42 : dans le fonctionnement actuel également, la police communale est placée sous l'autorité de son bourgmestre. Pour la gendarmerie : cf. 6.3.
- Art. 44 : en attendant la nomination du chef de corps, les compétences précitées sont exercées par le comité de direction ou, le cas échéant, par le responsable opérationnel désigné.
- Art. 45 : en référence à cet article, le comité de direction peut travailler durant la période de transition de la situation actuelle et en tenant compte des obligations légales respectives en la matière de la police communale et de la gendarmerie.
- Art. 61 et plus particulièrement l'art. 62 : l'intégration porte également sur ce type de missions de nature fédérale. Certains problèmes peuvent alors se poser quant à savoir si les missions confiées (en priorité) à un corps particulier peuvent également être exécutées par l'autre corps.

Les principes suivants peuvent alors s'appliquer :

Si le législateur a fixé un monopole ou une exclusivité (ex. Art. 16, deuxième alinéa LFP concernant les tâches de circulation sur l'autoroute) toujours d'application dans le futur (exécution exclusive par la police fédérale), la gendarmerie continuera à exercer ces missions. Si le législateur visait en premier lieu une répartition des tâches ou une coordination des missions confiées dans l'avenir à la police locale, l'intégration est alors conseillée, par exemple sous la forme de dispositifs mixtes dans le cadre de l'art. 23, § 1 et 2 LFP en ce qui concerne l'extraction, la garde, la mise à disposition et le transfert des personnes arrêtées.

Bien que le législateur doive encore se prononcer dans certains cas sur la future répartition des tâches entre la police fédérale et la police locale (ex. Art. 23, § 4 Maintien de l'ordre dans les cours et tribunaux), une décision politique selon laquelle lesdites tâches doivent être exécutées par la police locale a suffisamment clarifié la situation. En l'espèce également, l'intégration est conseillée.

Entre-temps, mon collègue de la Justice a confirmé cette interprétation par un écrit qui vous a été transmis.

- Art. 252 : la poursuite de l'exercice des missions et compétences actuelles de la police communale par la police locale et l'art. 254 garantissant la continuité de l'exécution des missions.

7.2. Loi du 05/08/92 sur la fonction de police (Moniteur belge du 22/12/1992);

- Art. 1, alinéa premier et art. 5 : autorité sur les services de police (cf. art. 8 LFP ci-après).

- Art. 8 : constitue le fondement légal du fonctionnement des ZPP, ainsi que les art. 16, 44, 51 et 51bis de la loi sur la gendarmerie du 02/12/57.

- Chapitre IV relatif aux missions des services de police à rendre opérationnelles au moyen des 'fonctionnalités'.

Art. 45, alinéa deux : le cas échéant, les mesures nécessaires doivent être prises afin d'adapter au nouveau territoire la compétence territoriale de la police communale. Chapitre V relatif à la responsabilité civile et à l'assistance en justice : cf. ma C.M. PZ4 du 04-07-00 Moniteur belge.

7.3. Loi du 03/04/97 portant modification de la nouvelle loi communale, de la loi du 02/12/57 sur la gendarmerie et de la loi du 27/12/73 relative au statut du personnel du corps opérationnel de la gendarmerie (Moniteur belge 06/06/97) et la C.M. du 29/05/97 relative aux relations entre le bourgmestre et la gendarmerie (Moniteur belge 06/06/97);

7.4. C.M. du ministère de l'Intérieur et du ministère de la Justice du 16/02/99 relative aux tâches administratives des services de police en application de l'art. 25 de la loi sur la fonction de police - abrogation et remplacement de la C.M. du 07/04/95 portant sur le même objet (Moniteur belge 14/04/99);

7.5. La C.M. GPI1 du 20-03-00 concernant le matériel et l'équipement de la police communale (Moniteur belge 22-04-00), et la C.M. GPI2 du 05-07-00 concernant l'utilisation par les services de police de l'emblème de la nouvelle police intégrée, structurée à deux niveaux (Moniteur belge 15-08-00);

7.6. La C.M. ZP1 du 10-04-2000 (Moniteur belge 16-05-00) relative à la mise en oeuvre de la police locale - élaboration de la police intégrée, structurée à deux niveaux, la C.M. ZP2 du 04-05-2000 (Moniteur belge 09-06-00) relative à la structure de la concertation syndicale dans les zones pilotes de police, la C.M. ZP3 du 10-05-2000 (Moniteur belge 27-06-00) relative à l'utilisation de l'emblème de la nouvelle police intégrée, structurée à deux niveaux, la C.M. ZP4 du 04-07-00 (25-07-00) relative à la réglementation en matière de responsabilité suite au fonctionnement intégré dans les zones de police, la C.M. PZ5 (Moniteur belge 25-07-00) relative à l'aide financière pour le soutien du fonctionnement des zones de police pilotes, la C.M. PZ6 du 06-09-00 (Moniteur belge 20-09-00) relative à l'état d'avancement des zones de police pilotes, et la C.M. PZ7 du 06-09-00 (Moniteur belge 27-09-00) relative aux bâtiments et à l'infrastructure de la police des communes qui appartiennent aux zones pluricommunales de la police locale, la C.M. ZP8 du 18-10-00 (Moniteur belge 15-11-00) concernant les directives relatives au budget communal et à la comptabilité communale pour ce qui est de la réforme des polices, et la ZP9 du

07-11-00 (Moniteur belge 25-11-00) concernant les directives relatives à l'échelonnement du démarrage de la police locale;

7.7. La C.M. PLP1 du 14-10-2000 (Moniteur belge du 01-11-00) concernant le système informatique unique;

7.8. La directive ministérielle du 16/03/99 du ministre de la Justice organisant la collaboration, la coordination et la répartition des tâches entre la police locale et la police fédérale en ce qui concerne les missions de police judiciaire et la circulaire n°COL 6/99 du 16-04-99 du Collège des Procureurs généraux près les Cours d'Appel relative à la même matière.

Il importe d'entamer dès maintenant la concertation avec le Procureur du Roi, afin de préparer le transfert des missions judiciaires, conformément aux directives des documents précités. Par analogie avec la préparation de l'exécution des missions au moyen de dispositifs mixtes (pour lesquels une formation uniforme conjointe est préalablement prévue), on détermine quel type d'enquête confiée dans le futur à la police locale nécessite une formation préalable.

A. Duquesne,
Ministre de l'Intérieur